

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

ANÁLISIS DEL ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO Y DEMOCRACIA EN EL SALVADOR

INFORME EJECUTIVO I-2013

“ANÁLISIS SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA ELECCIÓN DE LOS MAGISTRADOS DE LA CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA”

Coordinador de la Unidad de Investigación:
Mcp. Luis Eduardo Ayala Figueroa

Investigadores:
Mcp. Evelin Patricia Gutiérrez
Lic. Wilfredo Antonio Jovel
Licda. Odaly Lissette Sánchez



INFORME EJECUTIVO I-2013:

INCONSTITUCIONALIDAD DE LA ELECCIÓN DE MAGISTRADOS DE LA CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR

1. Cuadro Fáctico: Descripción cronológica de los acontecimientos

El 16 de junio del 2011, se emitió el Decreto Legislativo N° 762, publicado en el Diario Oficial N° 115, tomo 391, de fecha 21 de junio de 2011, en el cual la Asamblea Legislativa¹ eligió para los cargos de Presidente de la Corte de Cuentas de la República (CCR) , al Abogado Marcos Gregorio Sánchez Trejo², Primer Magistrado de la CCR, al Abogado Javier Tránsito Bernal Granados³, y segundo Magistrado de la CCR, al Licenciado en Administración de Empresas José Andrés Rovira Canales⁴. En el citado Decreto, se establecía como periodo de ejercicio del cargo para el Presidente y Primer Magistrado del 29 de junio de 2011 al 28 de junio de 2014 y para el Segundo Magistrado del 9 de julio de 2011 al 8 de julio de 2014.

Como resultado de dicha elección, algunas organizaciones de la sociedad civil y diversos actores sociales manifestaron su desacuerdo respecto a las personas que la Asamblea Legislativa eligió para dichos cargos; entre ellas, se identificó que existían

¹ Elección que fue respaldada por las Fracciones legislativas de los partidos FMLN, GANA, PCN y PDC.

² En su carrera profesional ha sido Secretario y Colaborador Jurídico del Órgano Judicial, Miembro Propietario del Consejo Nacional de la Judicatura, Procurador General de la República y Catedrático Universitario (UES, UCA, UJMD).

http://www.observatoriolegislativo.org.sv/attachments/article/1316/42A_94_2011gregoriosancheztrejo.pdf

³ Bernal fungió como secretario municipal de la alcaldía de San Salvador en la administración de Violeta Menjívar. <http://www.lapagina.com.sv/nacionales/52703/2011/06/16/-Gregorio-Sanchez-Trejo--es-el-nuevo--presidente-de-la-Corte-de-Cuentas>. Anteriormente se desempeñó como asesor legal de diversas instituciones públicas, entre ellas, ANDA, FOVIAL y la Alcaldía Municipal de San Salvador.

http://www.observatoriolegislativo.org.sv/attachments/article/1316/33A_94_2011javiertransito.pdf

⁴ Rovira es el actual presidente directorio ejecutivo nacional del partido Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANA). . <http://www.lapagina.com.sv/nacionales/52703/2011/06/16/-Gregorio-Sanchez-Trejo--es-el-nuevo--presidente-de-la-Corte-de-Cuentas>. En los cargos anteriores se ha desempeñado como empresario de medios de comunicación, ha sido ex presidente de FISDL, Directivo de Asociaciones Gremiales. http://www.observatoriolegislativo.org.sv/attachments/article/1316/30A_94_2011andresrovira.pdf

juicios de cuentas⁵ en contra de los funcionarios electos, de igual forma, tenían denuncias en la Procuraduría de Derechos Humanos y en la Fiscalía General de la República⁶; mientras que en el apartado de su independencia en el ejercicio de su

⁵ Periódico Digital El Faro, “Magistrados electos han tenido 38 juicios de cuentas”, noticia publicada el día 16 de junio de 2011, disponible en el sitio electrónico <http://www.elfaro.net/es/201106/noticias/4461/>

⁶ Sentencia de Inconstitucionalidad ref. 49-2011, considerando VI.2 Respecto al Magistrado electo Javier Transito Bernal Granados: Se verifica que la Sección de Probidad de la CSJ informó: que en sus registros constaba que no presentó la declaración jurada correspondiente a la toma de posesión del cargo de subgerente de la Unidad Jurídica de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), en el año 2009, ni presentó la correspondiente al cese en dicho cargo en el año 2010; que no presentó la declaración de patrimonio cuando tomó posesión del cargo de Director Propietario en el Registro Nacional de las Personas Naturales, cargo que aun ejercía al momento de rendirse el informe. Asimismo, según informe de la Corte de Cuentas, el licenciado Bernal Granados se encontraba relacionado en diversos Juicios de Cuentas, ejemplo: en la Cámara de Segunda Instancia se comunicó que se encontraba relacionado en el Juicio de Cuentas JC-CI-018-2007, en el que se le determinó responsabilidad administrativa en primera instancia, se apeló y a la fecha del informe, se encontraba en sustanciación; y, por el otro, la Cámara Tercera de Primera Instancia informó que se encuentra relacionado en dos Juicios de Cuentas: JC-III-011-2011, correspondiente al RNPN, el cual no tenía sentencia condenatoria ejecutoriada; y JC-III-010-2010, relativo a la Alcaldía Municipal de San Salvador, el que se encontraba en trámite y no tenía sentencia condenatoria ejecutoriada. Finalmente, la FGR informó que la Unidad de Juicios de Cuentas y Multas comunicó que existían tres juicios en su contra: fue condenado en responsabilidad administrativa en uno de ellos, en el cual se encuentra en trámite el recurso de apelación interpuesto, y en los restantes dos se le reclama responsabilidad administrativa, por lo que se encontraban pendientes de que se emitan las sentencias correspondientes.

Respecto al Magistrado electo José Andrés Rovira Canales: Según el informe de la Corte de Cuentas se encontraba relacionado en varios Juicios de Cuentas ejemplo: en la Cámara de Segunda Instancia comunicó que aparecía relacionado en cuatro juicios: II-JC-10-2008, relacionado al FISDL, en el que fue absuelto en primera instancia, pero, dado que apelaron otros funcionarios, el expediente se encontraba en apelación; CAM-V-052-2008-4, relativo al MARN, en el que fue condenado con responsabilidad administrativa, decisión contra la que interpuso recurso de apelación, el cual se encontraba en trámite; CAM-V-JC-018-2007, relativo al FISDL, en el que se le determinó responsabilidad administrativa y se impuso multa, pero a la fecha del informe aún se encontraba en trámite el recurso de apelación; y JC-CI-015-2007, en el cual se le determinó responsabilidad administrativa y se impuso multa, decisión contra la cual interpuso recurso de apelación, que se encontraba en trámite. La FGR informó que se encontraron dos causas penales en contra del licenciado Rovira Canales: el expediente n° 555-DE-UP-2010, por el delito de Peculado, Malversación y Tráfico de Influencias, en perjuicio de la Administración Pública; el expediente n° 449-DE-UP-2010, por el delito de Actos Arbitrarios, en perjuicio de la Administración Pública, los expedientes fueron enviados a archivo. Asimismo, la Unidad de Juicios de Cuentas y Multas manifestó que se encontró once juicios en su contra: fue absuelto en ocho de ellos, condenado en responsabilidad administrativa en dos, en los cuales estaba en trámite el recurso de apelación interpuesto y el juicio restante estaba en la fase de elaboración de pliego de reparos. Sin embargo, se advierte que existe otro memorando interno de esta institución en el que se establecía que los juicios en su contra eran doce.

En cuanto al Magistrado electo Marcos Gregorio Sánchez Trejo: Asimismo, la Corte de cuentas informó que el licenciado Sánchez Trejo se encontraba relacionado en varios Juicios de Cuentas, ejemplo: La Cámara Tercera de Primera Instancia el expediente CAM-III-I.A.-001-2011, el cual a la fecha del informe no tenía sentencia condenatoria ejecutoriada; en el expediente JC-110-2009-2, el cual estaba en etapa de pliego reparos, pero no le aparecía determinada ninguna responsabilidad en su contra. Además, la Dirección de Auditoría Tres #

función, se cuestionó la vinculación político partidaria del Segundo Magistrado, Licenciado Andrés Rovira, por su calidad de Presidente del Partido Político Gran Alianza por la Unidad Nacional, situación que se ha mantenido hasta la fecha.

La controversia jurídica respecto al caso inicia el 20 de junio de 2011 con la presentación de la demanda de inconstitucionalidad, promovida por la ciudadana María Olimpia Jirón Hillebrandt, siendo ella una de las candidatas a dicha elección - alegando una supuesta transgresión a los arts. 2, 3, 11, 72 ord. 3° y 198 de la Constitución⁷. Luego de la evacuación de prevenciones se produce la admisión de la demanda por Auto de la Sala de lo Constitucional el 28 de marzo de 2012, culminando el 23 de enero de 2013 con la Sentencia que declara la Inconstitucionalidad (ref. 49-2011) del Decreto Legislativo N° 762, por medio del cual la Asamblea Legislativa eligió al Presidente y Magistrados de la CCR, para el periodo 2011 al 2014.

Dentro de las consideraciones de la Sala, se estimó que el procedimiento de elección realizado por la Asamblea Legislativa, no satisfacía las exigencias establecidas en el art. 198 Cn, al no justificar ni fundamentar la decisión de elección.

2. Posicionamientos institucionales y sociales respecto al proceso de inconstitucionalidad:

2.1 Actores institucionales:

2.1.1 Sala de lo Constitucional de la CSJ

La Sala de lo Constitucional relaciona en su sentencia⁸, el deber de la asamblea legislativa de respetar las normas constitucionales en las elecciones de segundo grado, ya que debe asegurarse la idoneidad de estos funcionarios. Reconociendo la

comunicó que se estaba ejecutando un Examen Especial al Fideicomiso para la Inversión en Educación, Paz Social y Seguridad Ciudadana en la PGR, el cual se encontraba en trámite.

⁷ <http://www.elfaro.net/es/201301/noticias/10816/>

⁸ Referencia: **49-2011- Inconstitucionalidad**. Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, a las quince horas con cuarenta minutos del día veintitrés de enero de dos mil trece.

importancia de los cargos de magistrados al frente de una institución responsable de la contraloría gubernamental, es de suma prioridad para la sociedad, por ser la Corte de Cuentas la principal institución de fiscalización para los órganos de estado, entes descentralizados y de de igual forma, es un ente sancionador; situación que repercute en la transparencia del manejo de los fondos del Estado.⁹

La Sala de lo Constitucional reafirma su postura en la fundamentación de la sentencia ref. 49-2011:

- *“Debe resaltarse que los Diputados y los funcionarios públicos en general, están llamados a cumplir una función propia, institucional, de servicio a los intereses generales con objetividad y eficacia. Ello implica que en el ejercicio de su función han de obrar con criterios no partidistas o particulares, sino objetivos e impersonales, cumpliendo las leyes y la Constitución –arts. 125, 218 y 235 Cn, en el marco de una Administración Pública profesional y eficaz¹⁰”.*
- *“El art. 195 Cn. le atribuye a la CCR el examen y comprobación de la cuenta de la gestión de la Hacienda Pública, pero también el de toda actividad económico-financiera del sector público, incluyendo la ejecución del presupuesto, la aprobación de salida de fondos del Tesoro Público y, en particular, la gestión económica de las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo¹¹”.*
- *“Así, los requisitos de “honradez y competencia notorias” apuntan a asegurar en el candidato, respectivamente: a) la probidad, honestidad, vocación de servicio, compromiso institucional, independencia –que implica separación de los diversos órganos e instituciones,*

⁹ Ley de la Corte de Cuentas de la República: **Atribuciones y Funciones Art. 5.-** La Corte, tendrá las atribuciones y funciones que le señala el Artículo 195 de la Constitución y, en base a la atribución novena del mismo Artículo las siguientes: 1) Practicar auditoría externa financiera y operacional o de gestión a las entidades y organismos que administren recursos del Estado;... b) La práctica de la auditoría gubernamental, interna o externa, financiera y operacional o de gestión; 3) Examinar y evaluar los resultados alcanzados, la legalidad, eficiencia, efectividad y economía de la gestión pública;... 11) DECLARAR LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA O PATRIMONIAL, O AMBAS EN SU CASO; 12) Exigir al responsable principal, por la vía administrativa el reintegro inmediato de cualquier recurso financiero indebidamente desembolsado; 13) Solicitar a la Fiscalía General de la República que proceda contra los funcionarios o empleados, y sus fiadores cuando los créditos a favor de entidades u organismos de que trata esta Ley, procedan de los faltantes de dinero, valores o bienes a cargo de dichos funcionarios o empleados...

¹⁰ Sentencia del proceso de inconstitucionalidad con ref. 49-2011, Considerando III.2, página 11.

¹¹ Sentencia del proceso de inconstitucionalidad con ref. 49-2011, Considerando IV.2

así como de los partidos políticos– y rectitud requeridas para desempeñar con dignidad la investidura; y b) la cualificación técnica y profesional empírica o académica requeridas para el idóneo desempeño de las responsabilidades y funciones inherentes al cargo o empleo¹².

2.1.2 Presidencia de la República:

En declaraciones a los medios de prensa, el presidente de la República, Mauricio Funes, criticó la resolución de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia que declaró inconstitucional la elección de tres magistrados de la CCR¹³.

“Vean el tamaño de la crisis institucional en la que nos está metiendo la Corte Suprema de Justicia al haber declarado inconstitucional la elección de los magistrados de la Corte de Cuentas”, opinó Funes ayer en su programa radial sabatino *“Conversando con el presidente”*¹⁴.

El mandatario arremetió contra los argumentos de la resolución: *“¿Quién es la Corte para decidir si lo cumplen o no lo cumplen (los requisitos)? Si eso lo decide la Asamblea (Legislativa)”*.

Funes evaluó que con la resolución de la sala *“están provocando parálisis institucional”*¹⁵.

2.1.3 Asamblea Legislativa

Por parte de la Asamblea Legislativa, no se materializó un pronunciamiento oficial que enmarque su posición ante la sentencia estudiada, puesto que es el órgano de estado encargado de darle cumplimiento a lo resuelto por la Sala de lo Constitucional de la CSJ.

¹² Sentencia del proceso de inconstitucionalidad con ref. 49-2011, Considerando V.2

¹³ La Prensa Gráfica, “Funes prevé crisis por fallo sobre la Corte de Cuentas”, noticia publicada el 27 de enero de 2013, disponible en el sitio electrónico <http://www.laprensagrafica.com/funes-preve-crisis-por-fallo-sobre-la-corte-de-cuentas>

¹⁴ Declaraciones realizadas con fecha 26 de enero de 2013. Programa Radial “ Conversando con el Presidente”, emitido por Radio Nacional 96.9 FM.

¹⁵ Ver nota 13.

Como un antecedente de la posición oficial de la Asamblea Legislativa, se encuentra el informe brindado por la misma, dentro del Proceso de Inconstitucionalidad, en el cual expresó:

“la Asamblea sostuvo que, luego de estudiar los citados informes, se determinó que ninguno indicó que existiera alguna sentencia condenatoria ejecutoriada en contra del Magistrado Presidente o de los otros Magistrados de la CCR que fueron electos. Ello, luego de haber reducido la lista de aspirantes a 15 profesionales... Por tanto –aclaró–, si se aplicara el criterio sugerido por la ciudadana demandante –eliminar a cualquier aspirante a los cargos de la CCR por el hecho de contar con un expediente abierto en alguna institución pública–, la actora igualmente hubiera sido retirada de la lista de aspirantes, pues se constató que esta posee una investigación abierta en la Fiscalía General de la República, por el delito de lesiones, sin embargo, ella fue una de los 15 aspirantes entrevistados por la subcomisión política... sobre el derecho a la presunción de inocencia, concluyó que tal derecho “...es una garantía de Derecho sancionador...” (sic) que impide todo prejujuicio o adelanto de sanción con el pretexto de la validez y efectiva aplicación de la ley disciplinaria y el aseguramiento de la verdad material, la cual debe extenderse a la rama del Derecho disciplinario de los servidores públicos, que proclama como principio la presunción de no existencia de responsabilidad disciplinaria mientras no se demuestre lo contrario¹⁶.

2.2 Actores Sociales y políticos

2.2.1 Pronunciamiento de Partidos políticos.

En declaraciones a los medios de prensa, las fracciones legislativas de los partidos políticos, han sentado su posición respecto a la sentencia de inconstitucionalidad del proceso de elección de magistrados de la CCR.

El diputado del FMLN, Santiago Flores, sostuvo que *“la Asamblea actuó conforme a derecho y sus atribuciones”* y cuestionó la interpretación de la constitución por parte de los integrantes de la Sala de lo Constitucional.

¹⁶ Sentencia de Inconstitucionalidad 49-2011, Considerando I.4

El presidente de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, y miembro de la fracción legislativa de GANA, Mario Tenorio, expresó que la sentencia “*se veía venir*” y señaló que los magistrados Belarmino Jaime, Florentín Meléndez, Sidney Blanco y Rodolfo González “*están desarrollando funciones y facultades que se mantienen al margen del ordenamiento jurídico e invaden las funciones de este Primer Órgano de Estado*”.

El jefe de la fracción legislativa de ARENA, Donato Vaquerano, orientó sus cuestionamientos a que el magistrado Andrés Rovira no podía desempeñar dicho cargo, por ser el presidente del partido GANA¹⁷.

El secretario general del Partido Demócrata Cristiano (PDC) y diputado de la Asamblea Legislativa, Rodolfo Parker, cuestionó el fallo de la Sala de lo Constitucional que declaró inválido el proceso de elección de los magistrados de la Corte de Cuentas de la República y consideró que tal veredicto solo da a pensar que los integrantes de esa sala quieren generar conflictos innecesarios.

El diputado Parker declaró a los medios informativos: “*Nos transporta a la preocupación de que están buscando pleito por gusto, de que están buscando desgastar las instituciones por gusto, ¿qué nos queda a nosotros como sector político?: no comprar problemas, porque estos problemas al final quien los sufre es el país*”¹⁸.

El FMLN, mediante un comunicado dado a conocer ayer por la tarde, expresó también que acatará el fallo de la Sala de lo Constitucional. “*Haremos la petición al presidente de la Asamblea Legislativa para que convoque a la mayor brevedad a la comisión política del congreso para discutir el tema*”, apunta el texto firmado por la dirección del FMLN. Y agrega: “*Solicitaremos que se inicie el proceso de la nueva elección del presidente y los magistrados de la CCR*”¹⁹.

¹⁷ Diario Digital Contrapunto, “*Inconstitucional elección de magistrados de Corte de Cuentas*”, noticia publicada el día 25 de enero de 2013, disponible en el sitio electrónico.

<http://www.contrapunto.com.sv/politica/inconstitucional-eleccion-de-magistrados-corte-de-cuentas>

¹⁸ La Prensa Gráfica, “*FMLN y PDC acatarán fallo pese a disentir con sala*”, noticia publicada el día 26 de enero de 2013, disponible en el sitio electrónico <http://www.laprensagrafica.com/fmln-y-pdc-acataran-fallo-pese-a-disentir-con-sala>

¹⁹ La Prensa Gráfica, “*FMLN y PDC acatarán fallo pese a disentir con sala*”, noticia citada.

2.2.2 Magistrados afectados por la declaratoria de inconstitucionalidad²⁰

En el programa televisivo 8 en punto, de canal 33, el presidente de la CCR, Gregorio Sánchez Trejo afirmó, que fue notificado de la sentencia de inconstitucionalidad y que esta generaba incertidumbre e impactaba directamente el ámbito institucional del país.

“La sala ha sido muy analítica en ésta sentencia, pero es cierto que hay factores que no se han tomado en cuenta”, reiteró.

El magistrado detalló que la sentencia provoca inseguridad jurídica ante los organismos internacionales de cooperación, lo cual preocupa al ente contralor y sus auditores, afectando la consolidación del desarrollo de los mismos. *“Respecto a la sentencia aunque no estoy de acuerdo con ella, así espero que respeten mi opinión”, reiteró el funcionario.* Asimismo, el presidente de la Corte de Cuentas afirmó que sí cuenta con la idoneidad para el cargo.

Sánchez Trejo calificó como válidas las declaraciones del presidente Mauricio Funes, quien se mostró preocupado por la sentencia de la Sala de lo Constitucional y criticó a los magistrados del órgano judicial por *“continuar brindando sentencias que afectan el ordenamiento jurídico del país”²¹.*

En declaraciones al periódico digital La Página, Andrés Rovira, presidente de GANA, declinó una posible reelección como magistrado de la Corte de Cuentas de la República; *“He decidido no postularme a la reelección a pesar de no tener ningún impedimento para hacerlo”,* afirmó. El político desestimó que su rol al frente de un partido político sea factor determinante para impedirle fungir como magistrado en la CCR.

²⁰ De conformidad al considerando VII.1 de la sentencia del proceso de inconstitucionalidad con referencia 49-2011, el Presidente y los dos magistrados de la CCR, afectados por la declaratoria de inconstitucionalidad mantendrán su cargo hasta que la Asamblea elija a los nuevos titulares de la institución, debiendo realizar dicha elección a más tardar el día 22 de marzo de 2013.

²¹ Diario La Página, *“Sánchez Trejo: No tengo impedimentos para optar nuevamente al cargo”,* noticia publicada el día 29 de enero de 2013, disponible en el sitio.

<http://www.lapagina.com.sv/nacionales/77124/2013/01/29/Sanchez-Trejo-No-tengo-impedimentos-para-optar-nuevamente-al-cargo->

“Quiero evitar ser el circo de ARENA y los señores de la Sala, los magistrados de la Sala de lo Constitucional” sostuvo. Rovira reiteró que continuará al frente de su partido²².

2.2.3 Medios de Comunicación

En el periódico digital “El Faro” se publicó con fecha 25 de enero de 2013, una nota suscrita por los periodistas Sergio Arauz y Efrén Lemus, en el que se expresa *“Los constitucionalistas, además, sentaron un criterio inamovible para las elecciones de segundo grado que son responsabilidad de la Asamblea Legislativa: en el caso de las instituciones estatales que tienen un rol contralor, como es el caso de la Corte de Cuentas es indispensable que los funcionarios elegidos carezcan de afiliación a partido político alguno. De lo contrario, su condición de responder a partidos políticos les resta la independencia requerida para desempeñar adecuadamente esos cargos públicos.*

La Sala también cita la Convención Interamericana contra la Corrupción, en la que se establece: “ningún funcionario público debe observar otros intereses que no sean los del Estado”²³.

2.2.4 Entidades de la Sociedad Civil

Las entidades de la Sociedad Civil, han realizado pronunciamientos públicos sobre la sentencia en estudio. En su columna de la Prensa Gráfica, con fecha 28 de enero de 2013, el Centro de Estudios Jurídicos expresó:

“Haciendo eco de las resoluciones que ha venido dando la Sala de lo Constitucional en esta y similares circunstancias, los requisitos de honradez y competencia notoria que se exigen para nuestros funcionarios ya no son términos etéreos carentes de significado práctico. Estos requisitos se traducen en asegurar en el candidato la probidad, honestidad, vocación de servicio, compromiso institucional, independencia –que implica separación de los diversos órganos e instituciones, así como de los partidos políticos– y rectitud requeridas para desempeñar con dignidad la investidura, así como la cualificación técnica y profesional –

²² Diario La Página, “Rovira declina reelección para magistrado de la Corte de Cuentas”, noticia publicada el día 31 de enero de 2013, disponible en el sitio.

<http://www.lapagina.com.sv/nacionales/77238/2013/01/31/Andres-Rovira-declina-a-reeleccion-para-magistrado-de-Corte-de-Cuentas>

²³ <http://www.elfaro.net/es/201210/noticias/10032/>

empírica o académica– requeridas para el idóneo desempeño de las responsabilidades y funciones inherentes al cargo o empleo.

En segundo lugar, es innegable que esta decisión desmotiva fuertemente que se continúe con la insana práctica de elegir funcionarios de segundo grado que responden directa e irreflexivamente a los partidos políticos que los designan”. Lo mismo²⁴.

3. Escenarios.

3.1 Algunos antecedentes sobre el fenómeno comentado:

La elección de los magistrados de la Corte de Cuentas ha sido señalada, desde 1982, como un proceso en el que no ha existido claridad sobre los mecanismos de evaluación de los aspirantes, observándose que han prevalecido las consideraciones sobre la trayectoria de los candidatos a magistrados como miembros de los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa, sin haberse puesto el acento en las consideraciones de honradez y competencia notoria establecidas en la Constitución.

Entre 1982 y 2011, se han elegido como magistrados de la Corte de Cuentas a personas identificadas de manera pública con partidos políticos, llegándose a denunciar por sectores de la sociedad civil, que dicha elección se volvió un reparto de cuotas políticas.

En este mismo período, se han formulado denuncias reiteradas sobre la formulación de pactos entre los partidos políticos, a efecto de repartirse diferentes cargos de elección de segundo grado, designando a personas afines con los mismos.

En pronunciamientos públicos de diversos actores sociales señalaron negativamente la existencia histórica de un verdadero reparto institucional en la CCR, situación que se evidenciaba con la asignación continua de la Presidencia de la CCR a ciudadanos propuestos por el Partido de Conciliación Nacional (PCN). Entre las personas elegidas durante ese intervalo de tiempo para ocupar la presidencia de la Corte, se

²⁴ <http://www.laprensagrafica.com/Inconstitucionalidad-en-la-Corte-de-Cuentas>

puede mencionar a militantes destacados de este partido como José Francisco Guerrero, Benjamín Wilfrido Navarrete, Ciro Cruz Zepeda, Rutilio Aguilera, Francisco Merino y Hernán Contreras, que incluso pertenecían a la Dirección de dicho partido en el momento de su elección. A su vez, desde 1996, la primera y segunda magistratura de la Corte de Cuentas fue asignada a candidatos propuestos por los partidos ARENA y PDC, situación que desnaturalizaba dichos procesos de elección, al no realizar un juicio objetivo y razonado sobre las cualidades de los candidatos a cada cargo, sino la voluntad de los partidos proponentes.

Esta situación se ha visto facilitada por la circunstancia que la elección de los magistrados de la CCR, no requiere mayoría calificada en el seno de la Asamblea Legislativa, a pesar de la importancia del ente fiscalizador y sancionador del manejo de la Hacienda Pública para la vigencia del Estado de Derecho.

En el proceso de elección de magistrados de la CCR realizado en el año 2011, cuya inconstitucionalidad es abordada en el presente informe, se formularon pronunciamientos públicos de la Asociación Nacional de la Empresa Privada y de algunas entidades académicas, en el sentido que se había producido un nuevo reparto de cuotas, al elegirse como uno de los magistrados a un destacado dirigente de GANA²⁵.

3.2 Escenario Institucional:

En el escenario institucional, se han observado dos instancias de gobierno en posición antagónica, por un lado la Asamblea Legislativa, que ha defendido su autonomía para tomar decisiones con fundamento en acuerdos políticos y por otro lado la Sala de lo Constitucional de la CSJ, que ha reclamado capacidad para

²⁵ : <http://www.revistaprobidad.info/002/art02.html>
<http://www.elfaro.net/es/201106/noticias/4461/>
<http://www.elfaro.net/es/201103/noticias/3752/>
<http://m.laprensagrafica.com/2011/03/24/contreras-%E2%80%9Csiente%E2%80%99D-que-corte-cuentas-lo-necesita-al-frente/>

controlar los actos de todos los órganos del Estado, en lo relativo al cumplimiento de los parámetros de Constitucionalidad.

Estas posiciones opuestas, se han evidenciado en los conflictos desencadenados por las sentencias referidas a la elección de los Magistrados de la CSJ, para el periodo 2012-2021²⁶, así como la del Fiscal General de la República²⁷.

La emisión de una nueva sentencia de Inconstitucionalidad, referida a la elección de funcionarios de segundo grado, en este caso Magistrados de la Corte de Cuentas de la República, generó una situación de críticas desde la Asamblea Legislativa al Órgano de Justicia Constitucional²⁸; con el riesgo de producirse un nuevo conflicto institucional.

3.3 Escenario político partidario.

En el marco de la coyuntura creada por la sentencia, se revela el choque de fuerzas entre los partidos políticos FMLN, GANA y ARENA, cada uno sentando posiciones propias sobre la sentencia de inconstitucionalidad, ya citada, reflejando los intereses contrapuestos de estos institutos políticos.

La importancia de la Corte de Cuentas de la República, como ente fiscalizador y sancionador, es innegable para los partidos políticos; ya que puede servir como herramienta para hacer prevalecer intereses. El antecedente más claro es el Partido de Conciliación Nacional, que durante varias décadas controló la presidencia de la CCR²⁹, permitiéndole ganar mayor incidencia en la vida política, a pesar de ser un partido político pequeño.

²⁶ Sentencia de Inconstitucionalidad de fecha 5 de Junio de 2012, Ref. 19-2012 y 23-2012.

²⁷ Sentencia de Inconstitucionalidad de fecha 9 de Julio de 2012, Ref. 29-2012.

²⁸ Ver nota: 17

²⁹ <http://www.elfaro.net/es/201103/noticias/3752/>

En otras elecciones de Segundo grado, la Constitución ha previsto una mayoría calificada de 56 votos lo que obliga a entendimientos a los dos partidos políticos mayoritarios (ARENA y FMLN), ya que ambos tienen suficientes votos para bloquear las decisiones que requieren mayoría calificada, pero en el caso de la elección de la corte de cuentas de la república solamente basta la mayoría simple, lo que facilita que uno de estos partidos políticos puede formar correlación de fuerzas al unirse con los partidos minoritarios; lo que podría derivar en un nuevo acuerdo político a puerta cerrada, con la diferencia de una fundamentación formal que cumple lo mandado en la sentencia.

4. Conclusiones e interpretación del fenómeno analizado.

Todo acontecimiento de la realidad humana puede ser objeto de diversas interpretaciones, desde el ámbito jurídico, político, social, ético y económico; siendo una de las tareas del investigador científico contribuir con la exposición de diferentes ángulos del problema.

En el panorama jurídico coexisten diferentes argumentaciones sobre la Declaratoria de Inconstitucionalidad de la Elección de los Magistrados de la CCR. De acuerdo a un sector de la comunidad jurídica, la sentencia dictada por la Sala de lo Constitucional en ejercicio de las atribuciones previstas por el ordenamiento jurídico, debe ser acatada de manera plena, ya que ésta es la máxima autoridad para la resolución de controversias constitucionales³⁰. En este sentido procedería realizar una nueva elección de Magistrados de la CCR, cumpliendo íntegramente todos los criterios previstos en el fallo de la sentencia, en especial la debida fundamentación y justificación de los elementos tomados en cuenta para la elección de los magistrados.

³⁰ Art. 183 Constitución de la República de El Salvador

Otro sector de la comunidad jurídica, así como otros actores del ámbito político, han cuestionado la legitimidad de la sentencia, ya que estiman que la misma coarta derechos consagrados en la propia Constitución³¹.

En el marco del debate jurídico se han enfatizado las funciones de jurisdicción que ejerce la CCR establecidas por la Constitución³², dicha función tiene implícita la independencia judicial³³, que es una garantía de la ciudadanía y una obligación de quien ejerce justicia; con ello se formula un cuestionamiento de índole ético, sobre si es adecuado que un funcionario que ejerce fiscalización y competencias jurisdiccionales también sea miembro de un partido político.

En relación a esta temática, también se puede señalar que La Ley de la Carrera Judicial establece la incompatibilidad de la carrera judicial con la política partidista³⁴, de ello se infiere, de manera analógica, el posible sometimiento a esta ley, a partir de la actividad jurisdiccional que ejercen los magistrados de la Corte de Cuentas, ya que son parte de la Cámara de Segunda Instancia de CCR.

La sentencia de la Sala de lo Constitucional relativa a la elección de los magistrados de la Corte de Cuentas del período 2011-2014, establece el deber de la Asamblea Legislativa de justificar sus decisiones de elección, para dejar constancia del cumplimiento de los requisitos esenciales previstos en la norma fundamental para las candidaturas de segundo grado. La Sala ha destacado que no se puede dar preferencia a la trayectoria política partidista sobre el requisito constitucional de honradez y competencia notoria.

³¹ Se ha argumentado que uno de los efectos de la sentencia es limitar el Principio de Presunción de Inocencia (12 Cn) y el Derecho de pertenecer a partidos políticos (72 Cn ord. 2 y 3). "Entrevista al Lic. Marcos Gregorio Sánchez Trejo: <<Ahora el principio de presunción de inocencia es más limitado>>", noticia publicada en La Prensa Gráfica, el día 31 de enero de 2013, disponible en el sitio <http://www.laprensagrafica.com/-Ahora-el-principio-de-presuncion-de-inocencia-es-mas-limitado>.

³² **Art. 196. Cn-** La Corte de Cuentas de la República, para el cumplimiento de sus funciones jurisdiccionales, se dividirá en una Cámara de Segunda Instancia y en las Cámaras de Primera Instancia que establezca la ley. La Cámara de Segunda Instancia estará formada por el Presidente de la Corte y dos Magistrados, cuyo número podrá ser aumentado por la ley...

³³ **Art. 172.Cn-** ...los Magistrados y Jueces, en lo referente al ejercicio de la función jurisdiccional son independientes y están sometidos exclusivamente a la Constitución y a las leyes.

³⁴ Ley de la Carrera Judicial. Incompatibilidad especial: Art. 26.- El ejercicio de un cargo de la Carrera es incompatible con la participación en política partidista; esto es, pertenecer a cuadros de dirección o ser representante de partidos políticos o realizar actividad proselitista.

Por otra parte, la sentencia ha remarcado la necesidad de fundamentar todas las decisiones de los órganos de Gobierno como parte de la transparencia de un Estado Constitucional de Derecho; al no motivar las decisiones legislativas se limita al ciudadano en su capacidad de pedir cuentas a las instancias públicas, lo que puede conducir a la falta de identificación y desconfianza entre gobernantes y gobernados; en resumen, la falta de motivación puede ser fuente de abusos de poder.

La no motivación específica de las decisiones legislativas de elección de segundo grado, no es un fenómeno nuevo en la práctica legislativa, ya que se produjo en procesos anteriores al nombramiento de los magistrados de la Corte de Cuentas de la República en 2011.

Al no fundamentarse los decretos legislativos, los convierte en expresión de los acuerdos adoptados en negociaciones privadas de la dirigencia de los partidos políticos en los que se logra consenso sobre un determinado candidato.

Existen precedentes históricos de este fenómeno, por ejemplo, en el Decreto Legislativo número 71 de fecha 16 de julio de 2009, publicado en el Diario Oficial, Tomo 384, número 133, del 17 de julio de 2009, se eligió a los magistrados propietarios y suplentes de la Corte Suprema de Justicia del período 2009-2018 incluyendo a los magistrados Florentín Meléndez, Rodolfo González, Sydney Blanco y Belarmino Jaime. Este decreto contenía un artículo único y carecía de considerandos.

En su sentencia, la Sala de lo Constitucional, cuestionó la elección de personas con juicios pendientes para dirigir la Corte de Cuentas, sin realizar la debida motivación de la decisión legislativa; relacionando la existencia de procesos pendientes en contra de los magistrados electos, cuyo objeto era el manejo indebido de recursos públicos, como un factor que le restaba idoneidad al desempeño de las funciones de dirección y jurisdicción que les corresponde.

Dentro del proceso de inconstitucionalidad la Asamblea Legislativa argumento que las personas electas gozaban de la Presunción de inocencia y de ninguna manera se encontraban inhabilitados o impedidos para optar a las Magistraturas de la CCR. Esta presunción es una garantía procesal que consiste en que toda persona es considerada inocente, mientras no haya sido condenada en un proceso, ni se presenten pruebas suficientes que destruyan tal presunción; en general esta garantía es aplicable en los procesos sancionatorios en los que se ejerce el poder punitivo del Estado, no así en los procesos de elección de funcionarios en los que se valoran los méritos y cualidades que evidencian la honradez y competencia notoria del ciudadano que aspira a ocupar estos cargos.

